

OLÁH CSABA

„omne principium difficile”

ÁTMENET A NORMATÍV TANÁCSRENDSZERRŐL A STRATÉGIAI SZEMLÉLETŰ ÖNKORMÁNYZÁSBA A HELYI IGAZGATÁS HATEKONYSÁGÁNAK TÜKRÉBEN

A magyar közigazgatás-tudomány alapvetően normatív szemléletű, mely kifejezője annak, hogy az igazgatási kultúra is regulatív, szabályozásközpontú. A jogi, intézményi megközelítés az egyik, s talán legfontosabb előfeltétele az önkormányzatiság elemzésének. Két fontos szempont elengedhetetlen ebből az aspektusból: az egyik, az önkormányzatok komplexitásának és változatosságának a figyelembevétele, a másik pedig, a folyamatosan jelen lévő változások következményeinek a szem előtt tartása. Ugyanakkor a jogi normának a társadalom által is visszaigazolt és megerősített magas presztízse nem zárja ki a más szempontú kutatások, vizsgálatok indokoltságát, szükségességét sem, hiszen ez utóbbiak különösen legalább annyira kívánatosak, mint a magas színvonalú jogi szabályozás.¹

Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok, de általánosságban is az önkormányzatiság alkotmányos helyét, szerepét, funkcióit a maga teljességében csak az egész kormányzati rendszer, a közigazgatás viszonylataiban lehetne csak maradéktalanul értelmezni. Jelen munka ilyen tágabb összefüggések feldolgozására nem vállalkozhat.

Mivel a magyar önkormányzati rendszer rendszerváltozás utáni története még csak alig több mint másfél évtizedes múltra tekint vissza, ezért a struktúra még nem jutott, nem juthatott el a viszonylagos stabilitás, a befejezett intézményesülés – ha lehet ilyenről egyáltalán beszélni ebben az összefüggésben – állapotába. Mint ahogyan folyamatosan jelen lévő változásokat említettem az előbb, úgy a viszonylagos stabilitás vonatkozásában is elmondható, hogy az nem egyéb, mint kívánatos és elérendő cél, mert napjaink gyorsan változó gazdasági, politikai, társadalmi, kulturális viszonyai között

¹ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2006.

egyfajta folyamatos megfelelési kihívással kell szembenézni a kormányzásnak és az önkormányzásnak egyaránt!

Jelen – igen vázlatos – dolgozatomban csupán arra vállalkozhattam, hogy érzékeltessem azt a szervezet-átalakítás (-átalakulás) melletti, elsősorban a jogalkotás-jogalkalmazás terén lezajlott szemléletváltozást, amelyen a rendszerváltozás folyamán a helyi-területi közigazgatás keresztül ment.

Mit is értünk önkormányzatiság, vagy konkrétan önkormányzat alatt?

Az önkormányzat fogalmát szándékunktól függően sokféleképpen lehet meghatározni. Ha azt szeretnénk, hogy bármely kor minden lehetséges típusú önkormányzata beleférjen, aligha mondhatunk többet, mint hogy az önkormányzat emberek meghatározott közösségének önszabályozó, szervezett együttműködése. Ebben a meghatározásban nincs benne, hogy ez az emberi közösség

- hol létezik (meghatározható helyen, területen vagy szétszórta),
- mi a szabályozás módja (pl. megegyezés, szokás, jog),
- milyen szervezeti keretek között (intézményesülten vagy anélkül),
- milyen célból (pl. településüzemeltetés vagy bélyeggyűjtés) működnek együtt.

Ha ennél többet mondunk, akkor abban már szerepelni fog az önkormányzat történelmi és társadalmi meghatározottsága, és utalás történik az önkormányzat valamilyen szempont szerinti típusára, végül céljára.

A modern helyi önkormányzat európai igénnyel megfogalmazott definíciója a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szerint a következő: „A helyi önkormányzás a helyi igazgatási szervek jogszabályi kereteken belüli jogát, effektív lehetőségét jelenti a közügyek jelentős részének saját hatáskörben és a lakosság érdekében történő szabályozása és igazgatása terén.” [3. cikkely, 1. pont]²

A legszűkebb értelemben vett modern önkormányzatnak is annyi meghatározása van, ahányan írtak róla. Helyettük a fogalmat az elengedhetetlen attribútumok felsorolásával mutatom be:

1. Önálló jogi személyiség.
2. Törvényben biztosított és elvonhatatlan hatáskörök.
3. Gazdasági és gazdálkodási önállóság.

² Lásd a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvényt.

4. Saját, kizárólagos és elvonhatatlan illetékességi- (földrajzi) terület.
5. Önálló szabályozási és igazgatási jog.

Ha végigtekintünk a dualizmus korától napjainkig a helyi önkormányzatiság történetén, azt látjuk, hogy ezek az attribútumok nem mindig érvényesültek a maguk teljességében, sőt a szocialista állam idején, az ún. tanácsrendszerben az önkormányzatiság átmenetileg oly mértékben sérült, hogy a tanácsokat e fogalom alá vonni is csak megszorításokkal lehet. Figyelmemet azonban témámhoz igazodva elsősorban a külső és belső jogforrásokra irányítom, vagyis a jogalkotó-jogalkalmazó helyi önkormányzatokra és az általuk alkotott jogra, vagyis leginkább a tanácsrendszer, mint önkormányzatiság rendkívül merev normatív voltára.

A tanácsrendszer kialakítása teljesen a kommunista hatalom céljainak alárendelten történt. Még a háborút követő demokratikus szakaszban, 1946-tól folytak a pártok között tárgyalások a jövőbeli területi közigazgatás felépítéséről. Az MKP kezdetben egyszerűen szabotálta az előkészítést és érdemi vita nélkül a felmerülő koncepciók – amelyek között a legkidolgozottabb a parasztpárti volt – elejtésére törekedtek. Az események előrehaladtával, 1949 végétől, az immár egyedül porondon maradó MDP saját belső testületei váltak az új területi igazgatási struktúra kialakításának kizárólagos letéteményeseivé.³

A helyi jogforrások új történelmi szakaszát az 1949. évi Alkotmány és az 1950. évi I. törvény, az ún. első tanácstörvény vezette be.

Az így életre hívott tanácsrendszer közismerten a szovjet modell mechanikus átvétele volt. A nyomában következő államszervezési munka részét képezte a kor totális államosítási kísérletének. A tanácsok fogaskerekek voltak a rendszer hierarchikus szerkezetében. A tanácsokat ilyen formán olyan totális „tömeg”-szervezeteknek⁴ tekintették, amelyek egyetlen rendeltetése a pártszervek és a lakosság közötti transzmisszió biztosítása. A politikai, kulturális és egyéb közösségi önszerveződés lehetőségét végképp kiiktatták. Kialakult a helyi hatalomgyakorlás szigorúan hierarchiában ágyazott és monopol rendje. A párt- és tanácsi szervek rendszere szorosan egymás mellett épült ki. A pártszervezetek a központi párt- és kormányzati irányítás helyi érvényesítését, előmozdítását kapták feladatul és ennek érdekében a tanácsra közvetlenül kötelező határozatokat hoztak. A közigazgatás területi hatalompolitikáját tehát alapvetően központi szinten a kommunista párt vezetőségének szempontjai határozták meg.

³ Horváth M. Tamás: Pártok a helyi önkormányzatokban. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1996.

⁴ Uo.

A tanácsrendszer tulajdonképpen egy korszak adekvát, külső elvárásokon, részben kényszereken nyugvó belső közigazgatási rendszere volt, ugyanakkor a centralizmus túlhajtása, az önkormányzati jogok csorbítása, a közigazgatás államosítása tekintetében, amely egyúttal sajnálatos módon befejezése is volt a magyar közigazgatásban az 1870-es évektől kibontakozó, majd a két világháború között felerősödő folyamatoknak.⁵

Az Alkotmány rögzítette a tanácsokra vonatkozó legfontosabb elvek között a rendeletalkotás jogát, a törvény pedig a helyi jogalkotás (ekkor még szabályrendelet néven) gyakorlásának részletesebb szabályait tartalmazta. Eszerint a szabályrendelet nem lehetett ellentétes a magasabb jogforrásokkal, közéjük sorolva a felsőbb szintű tanácsok rendeleteit is. Megőrizte az előző korszakból a jóváhagyásra felterjesztés intézményét. Ki kell viszont emelni azt az újítást, hogy a tanács testülete mellett a végrehajtó bizottság (vb.) is alkotott rendeletet a tanács nevében, melynek csak utólag kellett bemutatni azt. Mivel a legtöbb kérdést a központi igazgatás amúgy is szabályozott, a lecserélt államigazgatási apparátus nem is igen értett a feladathoz, továbbá a végrehajtó bizottságnak kényelmesebb volt határozatokkal igazgatnia, mint rendelettel, és mert az önkormányzatiság lényeges elemei amúgy is elvesztek vagy kiüresedtek, ez az időszak a helyi rendeletalkotás apályát jelentette.

Az önkormányzatiság attribútumai közül elveszett a saját vagyon és a gazdálkodás önállósága, sérültek a hatáskörök, az önálló jogi személyiség feloldódott annak a vb.-re és a szakigazgatási szervekre történt kiterjesztése miatt.

A második tanács törvény (1954. évi X. tv.) kiérleltebb igazgatási koncepciót intézményesített, ami ha nem is a bevezetésekor, de a hatvanas évek folyamán már lehetővé tette a közigazgatási centralizáció bizonyos mérsékelt oldását. A helyi tanácsok szerepkörében lassan kezdtek feltűnedezni az önálló irányítási funkciók. A törvény már részletesebben szabályozta az új nevükön tanácsrendeletek alkotását. A helyi jogalkotás jelentőségét növelte az, hogy a lakosság jogait és kötelességeit érintő magatartási szabályokat immár csak rendeletben lehetett előírni. A törvény szűkítette a felettes tanácsok felügyeleti jogát: az addig megkívánt jóváhagyás helyett csak törvényességi véleményezésre kellett felterjesztetni a rendeletet a felettes tanácshoz, amelynek azonban továbbra is joga volt azt – kollízió esetén – megsemmisíteni, sőt módosítani is. Lényeges változtatás volt a vb. jogalkotási jogának megszüntetése. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) 1956-ban intézkedett az elavult helyi rendeletek felülvizsgálatáról, illetve hatályon

⁵ *Hajdú Zoltán*: A területiség problematikája a magyar közigazgatásban. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000.

kívül helyezéséről, és a színvonal növelése érdekében kötelezte a minisztériumokat, hogy adjanak ki rendeletmintákat, de ne korlátozzák a tanácsok rendeletalkotói jogát. Ugyancsak a NET 1967-ben újra kezdeményezte a rendeletek felülvizsgálatát, amit az eltelt időn túl az új gazdasági mechanizmusra való tervezett áttérés indokolt. Ekkor írta elő a tanácsok számára, hogy rendeleteikről vezessenek nyilvántartást.

Az Elnöki Tanácsnak ezek a határozatai mind olyan újratermelődő gondokról szólnak (jogsabályok túlermelése, avulása, deregulációs mulasztások, hiányos nyilvántartás), melyek ma is megoldásra várnak.

A harmadik tanácsrörvény (1971.) szelleme lényegesen szakított az elődeiétől, amikor deklarálta a tanácsok önkormányzatiságát, de ez lényegében a deklaráció szintjén maradt, hiszen továbbra is hiányzott a gazdasági önállóság (a helyi bevételek csak töredékét képezték a költségvetésnek, a tanács az állami tulajdonnak csak kezelője volt), jogi személyiségén továbbra is a vb.-vel és a szakigazgatási szervekkel kellett osztoznia, fennmaradt a tanácsi rendszer hierarchikus felépítése és a pártirányítás – igaz viszont az is, hogy idő haladtával, és helyenként is eltérő módon ezek a korlátok egyre kevésbé voltak érzékelhetők.

A rendeletalkotás most már a korszak végéig a választott tanácsrtestület át nem ruházható jogköre maradt. A tanácsrrendelet érvényességéhez a felsőbb szintű tanács végrehajtó bizottságának(!) a jóváhagyása szükségeltetett. Ez a hatáskör később megszűnt. E változások megalapozhatták volna a helyi jogalkotás új fejlődési szakaszát, ha a központi igazgatás kiengedte volna saját szabályozási hatásköréből azokat a hagyományosan helyi érdekű jogalkotási tárgyakat, melyeket indokolt lett volna tanácsrrendeletben szabályozni (pl. piacok rendje, köztisztasági kérdések, üzletek nyitva tartása stb.).

A modellváltás rendszerváltásba történő átfordulása nyomán a negyedik tanácsrörvény tervezete helyi önkormányzati törvényjavaslattá alakult át, s ezt követően tartalma pártközi egyeztetéseken formálódott. Kezdetben a koncepció a középszint esetében három variánst vázolt fel:

- az A.) változat szerint a fennmaradó megyei jogköröket választott testület gyakorolja,
- a B.) alternatíva intézményfenntartó társulások létrehozását indítványozta, míg
- a C.) értelmében a megyékben csak közigazgatási hivatalok működhetnek.

A rendszerváltó választásokon győztes jobbközép erők az első megoldást támogatták, amit kiegészítettek azzal, hogy a (vár) megyei önkormányzatok képviselik és védik tájegységeik, valamint az egész (vár) megye érdekeit.

A liberális és szocialista ellenzék élesen támadta a B.) és C.) variáns teljes mellőzését, valamint a megyék érdekképviselési és területfejlesztési jogkörökkel való felruházását, s a törvény kétharmados jellege miatt elérte azt, hogy a középszintű önkormányzatokat közvetett módon válasszák, s feladat-körüket az intézményfenntartásra korlátozzák.

Ellenzéki nyomásra a kormány elállt a főispáni tisztség visszaállításának szándékától is, s kompromisszumként a helyi önkormányzati törvény a törvényességi ellenőrzésre, az államigazgatási hatósági és a koordinációs funkciók ellátására bevezette a regionális szinten működő köztársasági megbízotti intézményt.⁶ Ily módon hét megyecsoporthoz, illetve a fővárosban általános hatáskörű hivatali régió jött létre, amely funkciói és területi tagozódása alapján hasonlított a korábbi regionális törekvések közigazgatási kerületeire.

A tanácsrendszer megszüntetésével tehát középszinten az önkormányzati és az államigazgatási feladatok szervezetileg teljesen elkülönültek egymástól, ami a dekoncentrált szervek számának ugrásszerű emelkedését vonta maga után. Hatalmi szemszögből nézve a súlypont a köztársasági megbízott regionális és területi (megyei) hivatalaira, valamint a jórészt újonnan létrejött centrális alárendeltségű szervekre helyeződött át.⁷

A tanácskorszak az 1990. évi önkormányzati választásokkal ugyan véget ért, de – szemben az előző korszakváltások megrázkódtatásaival – ezúttal sok elemében továbbélt. Sok tanácselnökből lett polgármester, vb.-titkárból jegyző, hatályban maradtak és csak fokozatosan koptak ki a tanácsrendeletek, helyén maradt vagy csak fokozatosan cserélődött ki a hivatali apparátus. E békés rendszerváltozás mérlegének megvonásán – kellő távlat mellett – a történészek még sokat fognak dolgozni.

1989–1990-ben politikai rendszerváltozás történt Magyarországon, melynek eredményeképpen 1989-ben az Alkotmány módosításával és a Köztársaság kikiáltásával konkrét társadalmi-politikai változások is elkezdődtek, illetve végbementek, majd 1990-ben lezajlottak a demokratikus választások. Az év kiemelkedően fontos eseményei a tavaszi parlamenti és az őszi helyhatósági választások voltak, illetve azok a törvények – köztük a nyár folyamán meghozott önkormányzati törvény – amelyek már a működő többpártrendszer parlamentjében születtek meg. A parlamenti választások egyik tétje az volt, hogy sikerül-e a pártállam végleges lebontása, a másik tétje pedig az volt, hogy mely politikai erőcsoportok tudják megszerezni az állampolgárok bizalmát és kerülnek hatalomra. Az MDF–FKgP–KDNP kormánykoalíció

⁶ Wiener György: Politika és önkormányzat a rendszerváltás időszakában. In: Társadalmi Szemle, 1993. évi 5. szám, 38–41.

⁷ Wiener György: Regionális államreform Magyarországon. In: Magyar közigazgatás a reformok útján. BM IDEA Program, 2003.

meglehetősen sürgette a helyhatósági választások kiírását és azt megelőzően az önkormányzati törvény elfogadását. A törvény megszületése után nem sokkal, 1990 őszén került sor a helyhatósági választásokra. Ekkorra viszont sok tekintetben már egészen más volt a helyzet, mint 1990 tavaszán. Ennek okai szűkszavúan a következőkben foglalhatók össze:

- gyökeresen megváltozott a világpolitikai helyzet, a volt szocialista országok sorra a többpárti demokrácia útjára léptek, ugyanakkor az állampolgárok nagy része úgy érezte, hogy már megtette a magáét a tavaszi parlamenti választáson, a többi csak részletkérdés, illetve mindenki biztosra vette, hogy a gazdaság rendbetételéhez szükséges pénzügyi segítséget mindenképpen megkapjuk valahonnan,
- a politikai rendszerváltozás irreverzibilis – vissza nem fordítható – folyamatával kapcsolatban sokakban ekkorra tudatosult, hogy az új politikai kurzus erővonalai az előzetes várakozásokhoz képest másként rajzolódtak ki, így az állampolgárok többsége számára akkor már kevésbé tűnt vonzónak a két világháború közti korszak hagyományainak kritika nélküli idealizálása,
- a csendes forradalom eufóriáját egy erőteljes kiábrándulás követte abban az értelemben, hogy a politikai változásokat nem követte a remélt gazdasági felemelkedés, sőt, tartós gazdasági válságra kellett berendezkedni,
- a politikai erők felkészületlensége egyértelművé tette a hatalom új gyakorlóinak számára, hogy egészen más ellenzéki pozícióból politizálni, mint a hatalmat ténylegesen gyakorolni, a valós politikai viszonyok intézményesüléséhez hosszabb történelmi folyamatra volt szükség,
- az új rendszer kialakulatlan játékszabályait illetően, 1990 augusztusában ugyan kemény parlamenti viták után a Tisztelt Ház elfogadta az önkormányzati törvényt, ugyanakkor sok bizonytalanságot okozott más, hasonlóan fontos alaptörvények hiánya (pl.: a földtörvény, a tulajdoni törvény stb.).⁸

A magyar önkormányzati rendszer bevezetésének tudományos előkészítése már a rendszerváltozást megelőzően megkezdődött. Az időben elvégzett tudományos munka nagymértékben hozzájárult a magyar önkormányzati rendszer sikeres bevezetéséhez. A rendszerváltó kihívásra adandó válaszhoz 1990 nyarán az önkormányzati rendszer minden alrendszerét átfogó gyökeres reformokra, valamint az ezek beüzemelését segítő államszervezési munkák elvégzésére volt szükség. A modernizációs kihívásokra adandó válasz-

⁸ Táll Éva (Szerk.): Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcsán. MTA Politikai Tudományok Intézete, Bp., 1993.

hoz típusváltó és típusfejlesztő reformok, illetve részreformok, valamint nem reformmélységű, hanem racionalizáló jellegű szabályozási és munkaszervezési teendők kapcsolódtak. A megreformálandó alrendszereket az európai igazgatási értékek mentén, azok követelményei alapján kellett áttekinteni, így például a helyi önkormányzati igazgatás rendszerére vonatkozó különböző értékeket értékpárokból lehetett összehozni és összehangolni. Ebben az összefüggésben különösen három értékpár volt fontos, mivel a tanácsrendszerhez képest ezen értékpárokból és arányukból kellett gyökeres változtatást hozni.

A szovjet típusú helyi rendszerben az igazgatási értékpárokból első helyen állt az, ami a nyugati típusú helyi önkormányzati rendszerekben éppen fordítva, az értékpár második (kiegészítő) eleme volt. Az előző rendszer helyi igazgatási értékpárjai a következők voltak:

- a bürokrácia és a demokrácia értékei,
- a szervezési célszerűség és a jogszerűség értékei,
- a szervezési értékekben belül a centralizáció és a decentralizáció értékei.

A helyi rendszerváltással a fenti értékpárokból a tanácsrendszerben meghatározó szerepet játszó első értéket kiegészítő szerepbe kellett helyezni és a második, korábban csak kiegészítő jellegű értéket pedig a rendszerváltás során meghatározó értékévé kellett fejleszteni.

Az önkormányzati rendszerváltoztatás átfogó reformja 1990-ben megváltoztatta az értékpárok korábbi sorrendjét és hierarchiáját, és az értékeket új lényegük szerint vezette be, illetve köztük új arányokat alakított ki. Az értékpárok sorrendjének felcserélésekor első helyre kerültek az előző rendszerben háttérbe szorított értékek: a demokrácia, a decentralizáció, a jogállami jogszerűség. A rendszerváltás során a meghatározó értékek mellé kiegészítő és kiegészítő szerepbe kerültek olyan értékek, mint a bürokrácia, a szervezési célszerűség, a centralizáció.⁹

Mindezek tükrében a helyi önkormányzatok mai rendszerének jogi alapjait az 1990. évi alkotmánymódosítás (1990. évi LXIII. tv.) és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. (az elfogadás módjára tekintettel alkotmányerejű) törvény (Ötv.) alapozta meg. Ezen a jogi alapon alakultak meg és váltották fel a tanácsokat az 1990. októberi választások eredményeként a községi, városi, fővárosi, fővárosi kerületi és megyei önkormányzatok, valamint a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok.

⁹ Verebelyi Imre: Európai értékek és hazai kihívások helyi önkormányzati rendszerünkben. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: Verebelyi Imre), MKI, Bp., 2000.

A helyi önkormányzatok rendelkeznek az önkormányzatiság minden attribútumával:

1. „Az önkormányzat jogi személy.” (Ötv. 9.§)
2. „Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül.” [Alkotmány 43.§ (2) bek.]
3. „Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat.” [44/A. § (1) bek. b) pontja] „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.” (12.§)
4. „A helyi önkormányzatok alapjogai... egyenlőek.” (43.§)
5. „Önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül”. [44/A.§ (1) bek. a) pontja] „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.” [44/A. § (2) bek.]

Az Alkotmány az önkormányzati alapjogok (44/A.§) között még több olyant felsorol, amelyek az előbbieket tartalmát részletezik (pl. adómegállapítás joga, jelképkiosztás joga stb.); ezeknek az inkább hatásköri, mint alapjogi elemeknek a szerepeltetése az Alkotmányban kevésbé indokolt, bár a történelmi előzmények alapján érthető. A jogi személyiség alapjogként történő megfogalmazását viszont hiányolom (kiszorult az Ötv.-be). Csak közvetve jelenik meg az önkormányzatok illetékességének és területének védelme, részben abban a szabályban, mely szerint „A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek” – vagyis az új rendszer szakított az önkormányzati rendszer hierarchikus felépítésével, másrészt a területszervezési eljárás törvényi rögzítése az, ami garantálja a választópolgárok helyi közösségei által létrehozott önkormányzatok területének és illetékességének védelmét. Ennek az alapjognak is nyilvánvalóbban kellene megjelennie az Alkotmányban.

A vázoltakon kívül indokolt lenne az is, hogy az Alkotmány rendelkezék a régiókról, a regionális önkormányzatok jellegéről és szerepéről, a szubszidiaritás elvéről, a hatáskör elvonásának tilalmáról, az állami és az önkormányzati tisztviselők és alkalmazottak alkotmányhűségéről, valamint a közszolgálati erkölcsi kódexek megalkotásáról.¹⁰

A megyei (területi) önkormányzatok ugyanazokkal az alapjogokkal rendelkeznek, mint a települések, a kisebbségi önkormányzatok viszont – bár önálló jogi személyiséggel rendelkeznek – korlátozott jogkörűek a települési önkormányzatokhoz képest, amit az is kifejez, hogy rendeletet nem alkothatnak.

¹⁰ *Ádám Antal*: Az önkormányzati rendszer alkotmányi összefüggéseiről. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000.

A fővárosnak a kerületekkel kétszintű önkormányzati rendszere van, mindegyik önállóan gyakorolja feladatait és hatásköreit, együttműködésüket a törvény részletesen szabályozza. Kiemelendő, hogy a kétszintűség nem hierarchikus viszonyt, hanem struktúrát fejez ki. Ebben a rendszerben a fővárosi kerületi önkormányzatoknak is van rendeletalkotási jogkörük.

A helyi önkormányzatok szervezetét tömören a következőképp lehet leírni:

Az önkormányzás joga a választópolgárok helyi közösségét illeti meg, amit népszavazás útján, illetve elsősorban választott képviselőik testülete (közgyűlése) útján gyakorolnak. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet (közgyűlést) illetik meg, az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület (közgyűlés) és szervei: a polgármester (főpolgármester, közgyűlés elnöke), a bizottságok, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala (polgármesteri hivatal), illetve a közgyűlés hivatala látják el. A képviselő-testületet (közgyűlést) a polgármester (főpolgármester, közgyűlés elnöke) képviseli. A hivatalt a jegyző (főjegyző) vezeti, a polgármester (főpolgármester, közgyűlés elnöke) pedig irányítja.

Az önkormányzatokat megilleti az a jog, hogy a feladat- és hatáskörükbe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan eljárjanak. A helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Ebből következik, hogy törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat. (Ötv. 1.§)

Látható tehát, hogy ezek az önkormányzatok nagyfokú önállóságuk mellett sem „államon kívüli alakulatok”, nem „mini köztársaságok”, hanem szervesen illeszkednek az állami mechanizmusba, a közigazgatás részét képezik, részt vesznek annak munkamegosztásában.¹¹

Az önkormányzatok demokratikus jellege nem a hatalmi ágak klasszikus, Montesquieu-i felosztásában keresendő, hiszen a „törvényhozás” (rendeletalkotás) és a végrehajtás jogával egyaránt rendelkezik, hanem az egész államszervezet demokratikus felépítéséből és működéséből következik, aminek – a hatalmi ágak egyensúlyi rendszerének fontos elemeként – épp a széles hatáskörű és nagy önállóságú önkormányzatok jelenléte az egyik záloga.

A magyarországi közigazgatási- (állam-) reformfolyamatokkal párhuzamosan egy nemzetközi viszonylatban is rendkívül jelentős változás is elindult, illetve már régebben folyamatban volt, amelynek jótékony hatása csakis a rendszerváltozást követően vált kézzel foghatóvá a hazai államigazgatási-

¹¹ Dr. Kiss László: Önkormányzatok-önkormányzás, önkormányzati alapjogok. In.: Dr. Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Pécs, 1996.

közigazgatási rendszerben, így a helyi önkormányzás igazgatási funkcióinak ellátása terén is.

A nyolcvanas–kilencvenes években bontakozott ki az ún. Új közmenedzsment (New Public Management) irányzata, elsősorban az angolszász és kisebb mértékben a többi fejlett piacgazdaságú országban, amely annak az átrendeződési folyamatnak a terméke, amely a hetvenes évek világ gazdasági változásaira az állam gazdasági és közszolgáltatási szerepének csökkentésével, a költségvetési megszorításokkal és a piaci típusú megoldások előtérbe helyezésével válaszolt. A reformmozgalom lényegében a neokonzervatív, mindenekelőtt thatcherista gazdaságfilozófia átültetését jelenti a közigazgatási, közszolgáltatási gyakorlatba.

Az Új közmenedzsment annyiban mégsem tekinthető „újnak”, hogy a magángazdasági viszonyokra jellemző igazgatási struktúrák és hatékonyságnövelő módszerek alkalmazásával már az igazgatástudomány első „klasszikusai” is próbálkoztak. Kétségtelenül újak viszont a globalizáció ezredfordulós kihívásai, a társadalmi átrétegződés miatt a jóléti szolgáltatásokkal kapcsolatban megváltozott igények, és azok a jogi, igazgatási és technikai megoldások is, amelyek az Új közmenedzsment eszköztárát alkotják (pl.: az új „kiszerezési” gyakorlat, a versenyösztönző technikák, a teljesítményértékelési rendszerek).

Az általános tendencia közös vonásai ellenére az európai országok őrizni látszanak évszázados közigazgatási tradícióikat. A magángazdasági módszerek átvétele a legradikálisabban az Egyesült Királyságban történt meg, a közszektor privatizációja is itt volt a legátfogóbb, s a „kiszerezések” rendszere itt tulajdonképpen a helyi önkormányzatok elleni támadás formáját (is) öltötte. A francia közigazgatásban azonban a magánszervezetekkel való kapcsolatnak jelentős államszervezési tradíciói voltak/vannak, s a német gyakorlat is megmaradt a hivatali szervezeti működés – ugyancsak hosszú történelmi múltra visszatekintő – racionalizálásánál.¹²

A magyar közigazgatás a kilencvenes évtizedben – és azóta is – a tágabb társadalmi-gazdasági környezet, valamint a politikum átfogó, mindenütt-jelenlévő átalakulásán túlmenően két nagy, specifikusan közigazgatás-szakmai kihívással is szembesülni kényszerült.

- A történetileg első ilyen kihívás még a „létező szocializmus” évtizedeiben gyökeredzik, amikor a szocialista országok, a társadalmi gyakorlat sok más területéhez hasonlóan, a közigazgatásban is külön, a Nyugattól számos tekintetben különböző utakat jártak. Míg a fejlett tőkés országok legtöbbször ebben az időben, különösen a

¹² Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2002.

hatvanas évektől kezdve, egyre nagyobb mértékben jelentek meg a közigazgatás „adminisztratív” paradigmáján túlmutató, a kibontakozó jóléti szolgáltató állam igényeinek megfelelni igyekvő megközelítések, és kitaró, illetve jelentős erőfeszítések történtek a társadalmi problémák megoldása szempontjából célracionális és eredményes kormányzati-közigazgatási működés elméleti és gyakorlati feltételeinek megteremtése, a tágabb, társadalmi szempontból értelmezett döntési és működési hatékonyság fokozása érdekében, addig a szocialista „blokk” államai jobbra beérték a hagyományos, a max weber-i bürokrácia-felfogással viszonylag jól leírható, hatósági jellegű közigazgatás tökéletesítésével.

- Nagyjából a rendszerváltozás idejére tehető a fejlett országok közigazgatásában kibontakozó újabb, immár második paradigmaváltás. A magyar közigazgatással szemben ennek nyomán kibontakozó második kihívás ilyen módon a korábbi évtizedekben „akkumulált” elsővel gyakorlatilag egyidőben jelent meg. Az előbbieken említett Új közmenedzsment (New Public Management) néven ismertté vált mozgalom a társadalmi szempontú eredményesség követelményét – időben és térben némileg változó hangsúlyokkal – az állam visszaszorításának, a privatizációnak, és főként a magánvállalati igazgatás filozófiájának és technikájának („businesslike government”), mint referenciapontnak a hangsúlyozásával egészítette ki.¹³

Mindezek alapján jól érzékelhető, hogy egyfajta menedzsmentszemlélet már a 20. század harmincas éveitől teret nyert például az amerikai államtudományokban. A scientific management irányzata a szervezési összefüggéseket helyezte előtérbe a közjoggal szemben. Ezt a korszakot követően egyre komplexebb megközelítések kerültek előtérbe, amelyek a szociológiai és politikai összefüggések feltárásának fontosságát hangsúlyozták a közfeladatok ellátásának rendszereivel kapcsolatban.

Innen egyenes út vezetett a különböző irányok kiterjedéséhez és tárgyukat, szemléletüket tekintve önálló diszciplínákká válásához, amilyenek a politikai tanok (politics), a politikai döntéshozatal elkülönült elemzése (public policy), a szervezéstan szemlélet (management) és mindezekre reagálón az igazgatóstudomány kiterjesztett változata (public administration). A közfeladatok ellátásának szervezési megközelítése révén az Új közmenedzsment erre a tradícióra épít, módszertani értelemben különösen.

¹³ Hajnal György–Gajdushek György: Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2002.

A menedzserszemlélet mélyre hatolása a közszektorban és környezetében aligha lett volna lehetséges ilyen dinamikusan, ha a kormányok nem vállalják föl idejekorán a szemléletváltást és nem kötik össze átfogóbb politikai-filozófiai értékekkel a változást. Az irányzatból ennek a folyamatnak az eredményeképpen lett standard tudásanyag, végeredményben diszciplína.

Ugyanennek a tendenciának a másik következménye, hogy a fejlett országokban a menedzseri reformokról fokozatosan áttevődött a hangsúly a menedzseri gyakorlatra. A közmenedzsment-tudás tehát az államon belülről és kívülről egyaránt szerephez jutott, ezáltal joggal standardizálódott a közszektoral kapcsolatos ismeretek elfogadott részeként.

A rendszerváltó országok esetében közös nehézség ugyanakkor a szocialista államigazgatási hagyományok léte, illetve a rendszerváltással összeomlott struktúrák rövidtávon való helyettesíthetetlensége. A mi régióink tekintetében különösen karakteres helyzetet teremt az Európai Unióhoz való csatlakozás. A közösség alapját meghatározó szabadságok megvalósulásához és érvényesítéséhez szükséges eszközrendszerek sok tekintetben az igazgatás és a menedzsment gyakorlatának ötvöztetésén alapulnak. Példaként említhető a projekt- és programmenedzsment, ami a támogatások jelentős része felhasználásának elfogadott technikája. Ehhez igazodóan az állami intézményrendszernek és munkamódszereknek át kell alakulniuk, ami nem csupán és talán nem is elsősorban szervezetfejlesztést, sokkal inkább szemlélet- és módszerváltozást sürget a hagyományos bürokrácia széles körében és annak nem kevésbé tág horizontú környezetében, különösen ami a nem állami, de a közfeladat-nyújtásban potenciálisan érdekelt szektorokat illeti. A rendszerváltó országokban lassú és ellentmondásokról sem mentes fejlődés tanúi lehetünk. Különösen fontos az államháztartás nagyellátórendszereinek átalakulása, amilyen az oktatás, az egészségügy, a szociális, vagy kulturális ellátórendszer. Tartalmi értelemben mindig különböző koncepciók vitáznak egymással, amihez a közmenedzsment eszközrendszere viszonylag semleges, politikai szempontból értékmentes kelléktárat kínál.

Fontos még a szemléleti hatás. A hivatásalapú szakember-hozzáállás egyre inkább hajlik a menedzserszemponthoz a szorosan vett szakmai szempontokkal való összeegyeztetésére. Kevésbé tolerálja a működési feltételrendszer alkotta körülményeken való arisztokratikus vagy állami gondoskodási elvű szakmai felülemelkedést.

Az előbbieken elmondottakat most próbáljuk meg gyakorlati nézőpontból megvizsgálni.

Weber szerint a polgári kor állama a racionális állam. A modern értelemben vett jog uralma érvényesül benne, ami a kapitalizmus működésének alapvető feltétele. Az állami működés a szakképzett hivatalnokok seregére épül. A polgári kor hivatalnokja személyében immár szabad. Létalapját nem

az uralkodó iránti hűsége teremti meg. Karrierje fixen, előre rögzített előmeneteli rendszeren alapul. Ez a körülmény pedig már átvezet az állami hivatali szervezet egészét jellemző sajátosságokhoz. A működést írott normák szabályozzák. Ennek alapján ideális esetben, Weber kifejezésével élve, ideáltipikus modell mellett, a működés előre pontosan kiszámíthatóvá válik. Az egész konstrukciót jellemzi a technicizmus, másképpen a szakmaiság és a professzionalizmus. Ebből következik a fegyelem és pártatlanság követelménye. Weber kulcsfogalma minderre a bürokrácia, a maga ideáltipikus formájában. Ő azonban nem szervezetszociológiát írt, hanem társadalomelméletet. A bürokrácia kategóriája nála a modern társadalom alapvető szervezési-működési feltétele. Sokkal több tehát, mint pusztán az állami tevékenység formája. Weber szemléletével sokat tett a közfeladatok ellátása megszervezésével kapcsolatos későbbi alkalmazott tudományokért, hiszen ráirányította a figyelmet a téma társadalomtörténeti értelemben akár meghatározónak is mondható fontosságára.¹⁴

A modern polgári kor közigazgatását jellemezhetjük akár a vázolt ideáltipikus formáció segítségül hívásával is. Ha most egy pillanatra kilépünk a társadalmi meghatározottság közegeiből, a szakracionális értelemben (tehát továbbra sem pejoratívan kezelt) bürokratikus igazgatás hagyományát alapvetően a következőkkel jellemezhetjük:

- szervezetigazgatás, azaz a közigazgatás szokásos felépítésének alapját adják a szabályszerűen alapított és ekként is működtetett, a belső viszonyokat és a külső tevékenységeket formalizáltan kezelő, rögzített struktúrát alkalmazó rendszerek,
- hierarchia, ami a szervezetközi viszonyokban jelentkezik egyfelől, másrészt különösen a belső felépítésben jut kifejezésre, aminek révén a vezetési kapcsolatok érvényre jutnak,
- normativitás, azaz a működés kereteit és rendjét alapvetően jogszabályok, továbbá más szervezeti normák határozzák meg, amelyek kialakítása, elfogadása, érvényre juttatási rendje meglehetősen kötött.

Egy nagyobb lélegzetvételű gondolat erejéig, a normativitás fogalmával összefüggésben, fontosnak tartom szót ejteni arról, hogy a közigazgatási aktus szűk értelemben a közigazgatás jogilag jelentős cselekvéseit, azaz az egyedi aktusait foglalja magában. A jogügyletek, az egyedi aktusok jogilag nyomatékkel bíró cselekmények, a jogalanyok akarati nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása. A jogügyletek, az aktusok a jog realizálását jelentik, mert a jogszabály alapján meghatározott jogi következményeket idéznek elő, azaz általuk jogviszonyok keletkeznek, szűnnek

¹⁴ Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2005.

meg és módosulnak. A közigazgatási aktusok lényegi ismérveiket tekintve megegyeznek például a polgári jogi ügyletekkel. A közigazgatás egyedi (individuális) aktusai a közigazgatás alanyának akaratnyilatkozatai, tehát akartati jelenségek, amelyek tudatosan jogi következmények kiváltására irányulnak. A jogügyleteket meg kell különböztetnünk a jogszabálytól. A jogszabályok általános magatartási szabályok, amelyeknek realizálását jelentik az egyedi aktusok. Ismeretes a jogtudományban olyan felfogás Kelsen és követői részéről, amely szerint nincs különbség a jogszabály és az egyedi aktus között. A jog lépcsőzetes elméletében ugyanis minden jogi aktus egy magasabb szintű jogi aktus végrehajtását jelenti. Így a hipotetikus alkotmány végrehajtására szolgál az alkotmány, az alkotmány végrehajtására a törvény stb. Eszerint a jogügyletek és az egyedi aktusok is normák, amelyek meghatározott jogalanyok magatartási szabályait tartalmazzák, s egyben egy magasabb szintű jogszabálynak, normának a végrehajtását szolgálják.¹⁵

Itt és most nem térünk ki részletesen a közigazgatás ún. szabályozó aktusaira, a közigazgatás által alkotott jogszabályokra, a jogi normákra, csupán azt hangsúlyozzuk, hogy a közigazgatás szabályozó aktusaira, a közigazgatás által alkotott jogszabályokra, a jogi normákra a jogrendszerben elkülönült jogi szabályozás érvényesül. E jogi normák, mint jogszabályok, mint jogforrások az alkotmányjogi és részben a közigazgatás jogi szabályozás tárgyai. Ez vonatkozik a szabályozó aktusok kibocsátásának jogi rendjére is.

Bár a magyar jogtudomány és a közigazgatás tudomány nem fogadja el a jog lépcsőzetes elméletét, miután határozottan megkülönbözteti a jogi normát az egyedi aktustól, mégis egyes esetekben a jogi norma és az egyedi aktus megkülönböztetése problematikus és nehézségekbe ütközik a minden kétséget kizáró elhatárolás.

A magyar jogban a jogalkotási törvény sem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy bizonyos esetekben a közigazgatás olyan normatív jellegű rendelkezéseket bocsát ki, amelyek nem minősíthetők jogszabálynak, ugyanakkor az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sem sorolhatók. Éppen emiatt, az állami irányítás egyéb jogi eszközei köréből a normatív utasítás és a hozzá hasonló normatív aktusok helyett intézményesíteni kellene a „közigazgatási rendelkezés” elnevezésű jogszabályt, melynek legfontosabb megkülönböztető vonása abban jelölhető meg, hogy a polgárookra jogokat és kötelezettségeket nem írhat elő. Ilyen jogszabály kibocsátására lehetne feljogosítani a minisztert, a kormány-bizottságot, a kabinetet, az országos hatóság veze-

¹⁵ Fazekas Marianna–Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2002.

tőjét, bizonyos közép fokozatú (megyei, regionális) dekoncentrált szervek vezetőit, a polgármestert és a jegyzőt.¹⁶

A hazai helyi közigazgatási gyakorlat rendkívül erősen normatív jellegét, illetve hatékonyságának problémáját érzékeltetve, szinkronban az előzőekben megfogalmazottakkal, nézzük meg a jogi norma eszközjellegének és hatékonyságának mikéntjét.

Van egy érvényes normánk. A norma érvényes, mert az arra jogosított szervtől származik, a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően alkották meg, nem ellenkezik felsőbb jogforrással, és az előírt módon kihirdették. A norma betartásának biztosítására a jogalkotó ahhoz szankciót is kapcsolt.

A jogi normának többféle funkciója. Csak az egyik a társadalom normális életéhez szükséges rend biztosítása (integratív funkció). Másik a konfliktusok megoldásában való közrehatás, harmadik pedig a társadalom működésében a folyamatszervező szerep.¹⁷

Attól még, hogy normánkat csak nagyon kevesen tartják meg (a rend nem érvényesül), több funkciója megmaradhat. A norma ugyanis nem önmagában érvényes, hanem az egész jogrendszerbe illeszkedve fejt ki hatását.

Ugyanakkor azt sem zárhatjuk ki, hogy a norma minden körülmények között való betartása már ezek ellen a funkciók ellen hatna, hátráltatná a társadalmi folyamatokat. Ez is azt mutatja, hogy a norma nem önmagáért van, hanem valamilyen, a jogalkotó által tételezett társadalmi célt igyekszik betölteni. E cél felől vizsgálva a normát az érvényesülésénél fontosabb kategória, hogy hatékony-e. A norma hatékonysága nem más, mint érvényesülésének tényleges eredménye és ama társadalmi célok közötti viszony, amelyek elérésére megalkották.

A jelenség tanulsága a következőkben foglalható össze.

- Az egyik tanulság az, hogy ha a norma mögött nem áll autoritás (a szankciótól való reális félelem), akkor csak az önkéntes jogkövetésre lehet számítani, aminek feltétele elsősorban az egyén által felfedezett érdekein átszűrt racionalitás, másodsorban a hagyomány.
- A másik tanulság az, hogy a normának vannak a szándékolt funkciói mellett nem szándékolt következményei (diszfunkciók), melyek lehetnek kalkulálhatók és nem láthatók. Mindezen diszfunkciók lehetnek kedvezők és kedvezőtlenek egyaránt. Ezért a jog nemcsak akkor lehet nem hatékony, ha nem hajtják végre, hanem akkor is, ha végrehajtják. A rossz jogszabály ugyanis a többségbe kerülő

¹⁶ *Ádám Antal*: Az önkormányzati rendszer alkotmányi összefüggéseiről. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000.

¹⁷ *Visegrády Antal*: A jog- és állambölcsélet alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2001.

diszfunkciók által, vagyis a végrehajtásával visz messzebb a kívánt társadalmi céltól.

Komoly tanulsága az elmondottaknak az, hogy szemléletét tekintve elfogadhatatlan, tartalmára nézve pedig szükségképpen alkotmányértő lesz az olyan szabályozás, amely ahelyett, hogy az állampolgárok közötti jogviszonyokban keletkező konfliktusok megoldására törekednék, ennek reális jogi eszközeit keresné, a magánszféra mélységéig belenyúl ezekbe a jogviszonyokba, és konfliktusokat gerjeszt ott is, ahol azok nem vagy kisebb számban és intenzitással volnának jelen: állampolgárok és állampolgárok között, állampolgárok és a közhatalom között.

Nyilvánvaló, hogy az ennyire torz, az igazságérzetet, a realitásérzékét és a végrehajtás célszerű eszközeit is nélkülöző jogszabály betarthatatlan. Már születésekor az ún. „döglött jog” részét képezi.

A közpolitika valamilyen, a (szélesen értelmezett) kormányzat által folytatott, egy adott problémahelyzet megoldását célzó, azaz céltudatos akció – az „akció” fogalmába e helyütt beleértve a tudatos nem-cselekvést is. A kormányzat, a közszektor szerepe és tevékenysége a legláthatóbb formában úgy jelenik meg, mint különféle intézmények halmaza. Az állam szociális gondoskodó funkciója például úgy jelenik meg, mint a szociális ellátásokat és a rászorulókat adminisztráló, valamint az ellátásokat folyósító szervezetrendszer, továbbá mint az e szervezetrendszert „létrehozó” és körülíró jogszabályok rendszere. Az állam közrendvédelmi funkciója például gyakorta elsődlegesen úgy jelenik meg a szemlélő számára, mint az e funkciókat leíró jogi normák és a végrehajtásért felelős szervezetek, intézmények összessége; s a sort még folytathatnánk. Az elsődlegesnek tehát a hatalmas és jól látható, érzékelhető intézmények tűnnek.

Ezt a mélyen gyökerező szemléletet tükrözik azok a gyakran hallható megfogalmazások is, miszerint valamelyik szervezetnek „új funkciót kell adni” vagy éppen, „meglévő funkciókőre máshoz kerül” stb. Hasonlóképpen: az állami szerepvállalás valamely területen követett céljairól, eredményességéről, vagy éppen ezek megváltoztatásáról szinte kizárólag mint szervezeti kérdésről esik szó.

Alapvető kérdés, hogy a közösségi-állami tevékenységeket elsődlegesen az azokat „előállító” intézmények, illetve konkrét eszközök oldaláról, vagy pedig meghatározott társadalmi problémák megoldását célzó, célracionális cselekvéssorozatként tekintjük-e?

Bármely társadalmi probléma annak tényleges – nem csak rövid távú vagy látszólagos – megoldása az esetek nagy részében meglehetősen komplex, sokirányú megközelítést kíván. Szerencsés – és ritka – esetben az adott társadalmi probléma legtöbb lényeges vetülete egy és ugyanazon intézmény (szervezet) illetékességi körébe esik. Jóval gyakoribb azonban az az eset,

hogy az adott társadalmi problémahelyzet különféle lényeges aspektusaival különböző, egymástól független szervezetek és jogintézmények foglalkoznak. Ekkor viszont óhatatlanul megtörténik az, hogy a probléma a valóságban egymástól elválaszthatatlan részeit a különféle hivatalok mesterségesen szétdarabolják, és amit az egyik hivatal ma felépít, azt a másik holnap áthelyezi, a harmadik meg holnapután átfesti, majd lebontja (és a végén mindhárom beszámol a fölöttes szervnek az elvégzett teljesítményről). E rendkívül szerteágazó problémahalmaz kezelése sok-sok különféle „intézményt” érint: helyi és esetleg központi jogszabályokat, az önkormányzat hivatalát és különféle ellátó intézményeit, különböző központi kormányzati és dekoncentrált szerveket, területfejlesztési tanácsot stb.

Van-e, (lehetséges-e) mindennek alternatívája? A közpolitikai megközelítés álláspontja szerint: van. Ha ezt az alternatívát egy mondatban akarjuk összefoglalni, akkor azt mondhatjuk: ez az alternatíva a rendszerszemléletű problémamegoldás alkalmazása az egyes társadalmi problémák átfogó megoldására.

A rendszerszemléletű problémamegoldás eredetileg az alkalmazott rendszerelméletben és a döntéselméletben kidolgozott eljárás. Célja azon komplex, nagyméretű, sokváltozós döntési problémák sok tudományágra támaszkodó (multidiszciplináris) és strukturált, tudományos szigorúságú, módszertanilag konzisztens módon történő kezelése, amelyek esetében a problémamegoldás hagyományosabb, intuitívebb technikái már nem, vagy csak jelentős veszteségek mellett jelentenek járható utat. A rendszerszemléletű problémamegoldás itt vázolt lépéseinek a közpolitika-alkotási folyamatban a közpolitikai ciklus egyes lépései felelnek meg.¹⁸

Az állami feladatvállalás közpolitikai megközelítése (legalább) két okból tarthat számot gyakorlati érdeklődésre.

- Az egyik ok a közszervezetek feladatellátásának, a különféle – szélesen értelmezett – társadalmi problémahelyzetek megoldásának hatékonyságával, eredményességével kapcsolatos, fokozott társadalmi és politikai elvárásrendszer.
- A másik fontos gyakorlati ok, hogy mind a fejlett országok, mind a nagy nemzetközi és szupranacionális szervezetek (EU, OECD, Világbank) politikai-közigazgatási berkeiben növekvő mértékben támaszkodnak a közpolitika-tudomány fogalmi rendszerére és gondolkodásmódjára. Ennek következtében az e szervezetekkel folyó

¹⁸ Hajnal György–Gajdushek György: Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2002.

kommunikációnak egyre inkább alapfeltétele a közpolitikai fogalmi rendszer és gondolkodási keretek ismerete és használata.

Magyarországon a politikai rendszerváltozás nyomán jelentős átrendeződés zajlott le. Érdemi lett az önkormányzati feladatellátás, teret nyertek a nem állami közhasznú tevékenységi formák, számos szerepkör átkerült a magánszférába. A gazdasági berendezkedés átalakulása következtében a megmaradó közfunkciók zöme jelentősen átalakult. A rendszerváltó országok közszektor-menedzselése alapvetően megváltozott okszerűen következve ez a gazdaság- és társadalompolitikai átalakulás lényegéből. A menedzsment-technika ugyan a nyugati országokban alakult ki, viszont rajtuk keresztül épült be az európai integráció gyakorlatába, mely beépülés legfontosabb jellemzői:

a) kiterjed az igazgatási és szervezési gyakorlatra, ami az újonnan csatlakozó országokban a kapacitásépítés követelményében jelenik meg;

b) a tagállamokkal szemben alapvető követelmény a verseny szabadságának biztosítása, itt a menedzsment szerepe az, hogy miként lehet megteremteni a közérdekű szerepek érvényesítésének feltételeit;

c) az Unió egyes horizontális és ágazati politikai szintén tartalmazznak a közmenedzsment speciális területei által kialakított szabályokat és gyakorlatokat.

A rendszerváltozást követően, az Unióhoz való csatlakozás lehetőségeinek megteremtése után, a belépő új tagállamok összekovácsolásának elvi alapjait az Európai Unió Alkotmányának az ún. „jó kormányzásra” vonatkozó hivatkozása adja, melynek kulcsa az előzőekben említett közigazgatási kapacitásépítés. A kapacitásépítés kulcsfogalma pedig az ún. horizontális integráció, ami azt jelenti, hogy van egy olyan igazgatásszervezési nem formalizált gyakorlat, amit a tagállamok követnek. Mégpedig úgy közelítik egymáshoz gyakorlatukat, hogy erre a közös jog előírásai kifejezetten nem kötelezik őket.

A közigazgatás – értve ezalatt mindenféle igazgatási tevékenységet, tehát a helyi igazgatást is – feladatellátásának alapvető kritériuma a teljesítmény és az eredményesség a jog korlátai között, a jogállamiság követelményeinek megtartása mellett.¹⁹

Ahol például a legtöbben jogalkotást látnak, ott az alább bemutatásra kerülő szemlélet közpolitikák meghatározását vagy döntéshozatalt lát. Miközben a magyar közigazgatás mindenekeelőtt a jogszerűsége helyezi a hangsúlyt, az alább bemutatandó szemléletek a hatékonyságot és eredményességet helyezik előtérbe. Természetesen előre kell bocsátanunk azt a

¹⁹ Fazekas Marianna–Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2002.

megállapítást, hogy a közigazgatás összetett meghatározásában lényeges elem az, hogy a közigazgatás jelentős részben közhatalommal végzett igazgatás, amely elsősorban a közigazgatás jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységében fejeződik ki. Míg a hatékonyság alatt hagyományosan azt értjük, hogy az adott ügy aktáját a lehető leggyorsabban, a hivatalon belüli legjobb eljárással intézik el, addig az alábbiakban bemutatandó szemlélet a közigazgatási tevékenység társadalmi hatását veszi alapul. Az eltérés megmagyarázásához – hosszas elméleti bevezetés és fejtegetés helyett – azt kell hangsúlyoznunk, hogy a végső célok, a közigazgatás társadalmi hatása az, ami végső soron számít; ezt kell elsősorban szem előtt tartani az eredményesség megállapítása során.

Ebben az összefüggésben kiemelendő az a tendencia, ami például a helyi önkormányzatok tervezési munkájával kapcsolatosan megállapítható. A helyi önkormányzati költségvetési terv három ütemben készül.

- Az első ütemben a jegyző koncepciót állít össze és a polgármester terjeszti azt a képviselő testület elé.
- A második ütemben az Országgyűlés által elfogadott költségvetési törvény alapján meghatározza saját éves költségvetését.
- A harmadik ütemben a képviselő-testület által jóváhagyott keretszámok és kiemelt előirányzatok alapján a helyi önkormányzati költségvetési szervek elkészítik elemi költségvetésüket.²⁰

Rendszerelméletileg fogalmazva, a közigazgatás a társadalmi rendszer alrendszere. Hatékonysága, hatásossága elsősorban azon múlik, milyen pozitív társadalmi hatást képes kiváltani, milyen társadalmi problémákat képes megoldani vagy enyhíteni, miközben tevékenységéhez a lehető legkevesebb erőforrást vonja el a társadalom többi alrendszerétől.

A társadalom egésze elsősorban a politikai alrendszeren keresztül „kommunikál” az igazgatással. A politikai rendszer részei a pártok, a nyomásgyakorló csoportok, de olyan, nem szervezeti formában megjelenő intézmények is, mint pl. a választások. A politikai rendszer meghatározó, mondhatni központi eleme az állam, amelynek része maga a közigazgatás is. A közigazgatás számára a fő irányokat – legalábbis a klasszikus politikaelméleti, illetve alkotmányjogi felfogás szerint – a parlament határozza meg. Hasonlóképpen, elvileg a parlament határozza meg a felhasználható anyagi erőforrások mértékét és elosztását is a költségvetésben, noha azt már a közigazgatás szedi be – adók, vámok, illetékek formájában. Az állami-politikai döntéshozók demokratikus rendszerben – megint csak elvileg – lényegében a

²⁰ Schmidt Géza Dr.–Kadók Ferencné–Hernecky Frigyesné: Útmutató az önkormányzatok és költségvetési szerveik költségvetésének összeállításához és gazdálkodásához. Szervezés-módszertani Betéti Társaság, Bp., 1995.

társadalom igényeit, elvárásait közvetítik a közigazgatás felé. Látnunk kell tehát, hogy a közigazgatás – az elsősorban a piacon, a gazdaságban előállított – javakat von el a társadalomtól, hogy a társadalom által megjelenített igényeket elégítsen ki azokkal. (Ebből nyilvánvalónak tűnik, hogy a közigazgatásnak elsősorban azokat az igényeket kell kielégítenie, amelyek kielégítésére a piaci mechanizmus nem alkalmas.)

A közigazgatás működése során felhasználja ezeket az inputokat, és azokat outputokká alakítja át. Az input és output fogalmai mellett fontos az outcome fogalma is, mellyel kapcsolatban érthetőbb és egyszerűbb, ha társadalmi hatást, eredményt mondunk helyette. A közigazgatás outputjai csak akkor képesek kiváltani a társadalom által elvárt hatást, csak akkor képesek kielégíteni a tényleges társadalmi igényeket, ha figyelemmel vannak a társadalom jellemzőire is. Az outputot az különíti el az outcome-tól, hogy előbbi mennyisége és minősége kizárólag a közigazgatástól függ. Utóbbi viszont a társadalmi környezet és az output kölcsönhatásából keletkezik. Ez utóbbit pedig a közigazgatás alig tudja befolyásolni, és gyakran feltárni, előre jelezni is kevésbé. A társadalom ugyanis mindig az eredményekből, és nem a munka intenzitásából indul ki. Itt jutunk el ahhoz a ponthoz, amikor a közpolitikai menedzsment-technikák alapját képező három kulcsfogalmat szükséges ismertetni.²¹

1. Az eredményesség (vagy hatásosság) azt fejezi ki, hogy milyen mértékig értük el a kitűzött célokat. Ha úgy tetszik, itt az állami-politikai döntéshozók (parlament, kormány, miniszter, képviselő-testület) által közigazgatási feladattá fogalmazott társadalmi igények és a közigazgatási tevékenység outcome-jának összevetéséről van szó. Képlete tehát $\text{outcome}/\text{cél}$ lehetne.
2. A hatékonyság arra utal, hogy az adott outputokat, illetve outcome-okat milyen egységnyi ráfordítással érte el a közigazgatás. A hatékonyság mérőszámának képlete tehát $\text{outcome}/\text{input}$, esetleg $\text{output}/\text{input}$ lehetne.
3. Végül a gazdaságosság a teljes ráfordítás mennyiségére utal, vagyis arra, hogy a közigazgatás milyen mértékben von el erőforrásokat a társadalomból. Ha ezt is valamilyen arányként kívánjuk értelmezni, akkor talán a GNP központosított részét, vagy a közszektor által foglalkoztatottaknak a teljes foglalkoztatotti létszámon belüli arányát tekinthetjük megfelelő adatnak.

²¹ Hajnal György–Gajduschek György: Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2002.

Az eredményesség meghatározásához különösen fontos, hogy legyenek kitűzött céljaink, és ezek megvalósulása kapcsán értelmesen felvethető legyen a „milyen mértékben” kérdése. A céloknak tehát eléggé specifikusnak, egyértelműeknek, mennyiségi és minőségi tekintetben – lehetőleg számszerűen – meghatározottnak kell lenniük. Fontos továbbá az érintett társadalmi kör és az időintervallum pontos meghatározása is. Nem alkalmas tehát az eredményesség számítására az a célkitűzés, ami homályos, ködbe burkolózó általánosításokat fogalmaz meg.

Ahhoz, hogy az eredményességet és hatékonyságot mérni tudjuk, információval kell rendelkezünk az outcome-okról. Ez gyakran nem, vagy csak túlzott költséggel oldható meg. A legtöbb esetben ekkor is van adat azonban az outputokról, vagy legalábbis ez az adat előállítható. Ebben az esetben be kell érni ezzel; az eredményességet és hatékonyságot ekkor ennek alapján számolhatjuk.

Hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság – különösen nagy hangsúlyt kapnak e fogalmak az Új közmenedzsmentnek a gyakorlati „filozófiájában”, az egyes menedzsment-technikák gyakorlati alkalmazásai során. Valamennyi módszer és szemlélet ugyanis a hatékonyabb, eredményesebb és gazdaságosabban működő közigazgatás megteremtését célozza mind központi, mind pedig helyi szinten egyaránt.

A közpolitikák működési mechanizmusát leginkább mint egy – már az előzőekben is említett – „közpolitikai ciklust” érthetjük meg. A közpolitikai ciklus a közpolitikákat egymásra épülő lépések sorozataként ábrázolja. A közpolitikai ciklus egyes állomásai és azok tartalma a következő:

- a) Probléma-érzékelés és -azonosítás. A közpolitikai folyamatnak ebben a lépésében kerül sor a társadalomban ténylegesen jelenlévő, potenciálisan gyakorlatilag végtelen nagyságú probléma-halmaz azon elemeinek a kiválasztására, amelyek a közpolitikai folyamat további részében – egymással összekötve és valamilyen közös címkével ellátva – mint „A PROBLÉMA” fognak megjelenni. Fontos tudatosítani, hogy sem az egyes probléma-komponensek kiválasztása, sem azok egymáshoz rendelése, sem pedig az adott probléma-halmazra ragasztott címke nem tekinthető „objektíve” adottnak, hanem azok nagyban függenek olyan tényezőktől, mint a (köz-)politikai szereplők értékítéletei és értékválasztásai, nyílt vagy rejtett szándékai, a közpolitikai folyamatot keretbe foglaló intézményrendszer és még sok egyéb.
- b) Döntés-előkészítés. E lépésben kerül sor az adott problémahelyzet megoldási alternatíváinak kidolgozására, a megoldások értékelési szempontjainak és korlátainak meghatározására, az egyes alternatívák megvalósíthatóságának vizsgálatára, valamint azok megadott

- szempontok szerinti értékelésére. Ez a lépés igényli talán a legkomplexebb (közgazdasági, statisztikai, számítógépes stb.) modellek, illetve egyéb (szak-)tudományos megközelítések alkalmazását.
- c) Döntés. A közpolitikai döntéshozó – a döntés-előkészítés során született eredményeket figyelembe véve – itt választja ki a kidolgozott megoldási alternatívák közül az általa optimálisnak ítéltet. A döntés folyamata azonban – az állami szervezetrendszerre és különösen a politikai döntésekre jellemző, összetett és soklépcsős döntési folyamat, a kompromisszumkényszer, illetve egyéb tényezők (új „döntési csomagok” létrehozása, a problémák újradefiniálása stb.) eredményeként – általában hosszú, kacskaringós és nem egyszer kiszámíthatatlan.
- d) Megvalósítás. Erre a lépésre a releváns szervezeti (közigazgatási, politikai stb.) szinten megszületett közpolitikai döntést követően kerül sor. A megvalósítás, szemben a vele kapcsolatban széles körben meglévő „előítéletekkel”, a gyakorlatban a legkevésbé sem jelent automatikus és kérdőjelektől mentes folyamatot. Ellenkezőleg: annak konkrét szervezeti-intézményi feltételei és folyamatai akár döntő mértékben is módosíthatják az elfogadott közpolitika tényleges működését, hatásirányát (beleértve a közpolitika teljes „kikapcsolását”, működésképtelenné válását is). A megvalósítás folyamatára ezért nemcsak a közpolitikai döntést követően, hanem már a tervezés és a döntés-előkészítés során különös figyelemmel kell lenni. A megvalósítás kérdéseit a közpolitika-tudományon belül egy külön tudományterület, az implementáció-kutatás vizsgálja.
- e) A közpolitika nyomon követése és értékelése. A közpolitikai ciklusnak ez a lépése voltaképpen egyfajta vezetői ellenőrzést (kontrollt) jelent. Ez a fázis két részre bontható: egyfelől az éppen futó programok operatív szemléletű monitoringjára, másfelől pedig az egyes közpolitikák hosszabb időtávot átfogó, mélyebb, elsősorban utólagos szemléletű értékelésére (evalvációjára).

Ezek a közpolitikai alapvetések tisztán rímelnék az egyes közpolitikai menedzsmentgyakorlatok specifikumaira, így például a stratégia-, vagy programmenedzsment alapjainak a közszektorra vonatkozó értelmezésében történő felvázolására is alkalmasak. Ugyanakkor ezen értelmezési kör kifejtésekor érdemes visszaemlékezni azokra a fontos tartalmi elemekre, amelyek magának az igazgatásnak a fogalmát képezik. Így az igazgatás nem más, mint az emberi együttműködéshez kapcsolódó tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját. Az igazgatás fogalmában tehát kulcsfontosságú szerepet játszik a célkitűzés és a koordináció. Vagyis minden igazgatási tevékenység vala-

mely célkitűzés megvalósításáért történik, cél hiányában az igazgatási tevékenység értelme kiüresedik, mintegy l'art pour l'art tevékenységgé degradálódik.²²

A leírtakból nyilvánvalónak tűnik, hogy korábban a magánszektorban volt inkább sajátja a stratégiaalkotás, míg a közszférában a hosszabb távú, komplex célkitűzéseket a kormányzati és szakmai politikaalakítás során formázták meg. Aztán ennek az elhatárolódásnak a merevsége oldódott, mert a közszervezetek széles körében került sor tudatosan a startégiaalkotás eszközének alkalmazására. A különböző szektorok gyakorlatának egymáshoz közeledése azonban nem jelenti a kétféle módszer összemosódását, mert például a politikának is megvan a maga stratégiája iránti igénye. Még hozzá több szinten – magán a közszeaktor értelmezési tartományán belül is. A legegységértelműbb mindjárt a kormány stratégiájáról beszélni. Hasonló értelmű a politikai stratégiák jelentése, a jelző „nagypolitikai” értelmében. Ilyenkor a politikai megalapozottság és az általa elérhető támogatottság nagyon fontos elem a megvalósíthatóság szempontjából. Ilyen hosszú távú startégiaként fogható föl nemzetközi értelemben például éppen az európai integráció eszméjének és a hozzávezető állomások kijelölése, az elérési út tervezése.²³

Azt szokták mondani, hogy a stratégiai menedzsment a közszeaktorban nagyon erősen kötődik a körülhatároltsághoz, a feltételekhez, illetőleg a lokalitásokhoz. Azokat a rigorózus feltételeket, amiket a terv megalkotásához számba kell venni, valóban kisebb egységben, szervezeti közegben lehet klasszikusan meghatározni. A kormányzati szinteknek ezzel szemben már sokkal inkább számolniuk kell a társadalmi, geopolitikai és más makroszintű környezettel, ami valójában már a nagypolitika közege. Mindez alapvetően gerjeszti a központi-, vagy esetleg nemzetközi méretű átfogó stratégiák kialakítását. Az európai integráció tükrében pedig egy kifejezetten stratégiaorientált politikai gyakorlat érvényesül kezdettől fogva.

A rendszerváltó országokban – így Magyarországon is – főképp az önkormányzatok, illetve a területfejlesztés közszervezetei mutatkoztak nagyon adaptívnek a stratégiaalkotás alkalmazását illetően, hiszen a polgári önkormányzati rendszerek szereplői ideális alanyok lehettek a legalábbis részben szabadon elhatározott stratégiai céljaik menedzselésére. Rendkívül jelentős ösztönzést jelent etekintetben az uniós gyakorlat. Az újonnan belépő tagállamok egyéb igazgatási kihívások mellett, a menedzsmentgyakorlatok alkalmazását is fokozatosan megtanulják, melyek közül egyik a stratégiai

²² Fazekas Marianna–Ficzere Lajos: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2002.

²³ Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2005.

szemlélet és gyakorlat érvényesítése. Mindezek összefüggéseiben talán a legfontosabb fogalom és kulcsszó a program, illetve a programozás.

A programozás kulcs-követelménye a koncentráció: a program nem egy mindenre kiterjedő, minden, a területen megnyilvánuló törekvést összefoglaló és nevesítő gyűjtemény, hanem a fejlesztés(ek) funkciójába, mezejébe illeszkedő, a helyi-területi közösség által végrehajtható és számon kérhetően végrehajtandó, a stratégiai célokat a közösség választása szerint leginkább szolgáló fő lépések megvalósítási-cselekvési terve. A koncentráció elvének érvényesítése általában három mozzanatot foglal magában:

- összpontosítani a végrehajtható és számon kérhető lépésekre (funkcionális prioritások),
- összpontosítani a leginkább finanszírozható és több célú hatást gyakorló beavatkozásokra (koncentrált vagy hatékony beavatkozások elve),
- összpontosítani a megfelelő térszerkezeti pontokra.

Az így készült program minden potenciális szereplő számára érthető, világos terv kell, hogy legyen, mert az ún. „külsők” számára csak így válik eladhatóvá. És még egy fontos megjegyzés: a programot a futamidején belül a fejlett tervezési rendszerrel rendelkező EU-országokban akkor szokták módosítani, ha valamit végrehajtottak és új programokra van még kapacitás. Tulajdonképpen ez is egy koncentrációs elem, hiszen a rövidtávon változó követelményeket követő program az EU hétéves tervciklusában aligha érvényesül és az egyszer jóváhagyott és záradékolt dokumentumot nagyon nehéz megváltoztatni.²⁴

A magyar önkormányzati rendszer eljutott fejlődésének abba a szakaszába, amikor már nem az intézményesülés alapkérdéseiben (egy vagy két-szintű rendszer, kis- vagy nagyméretű önkormányzat stb.) kell állást foglalni, hanem a létező struktúra működésének fejlesztése, a hatékonyság javítása a legfontosabb feladat. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a különböző modernizációs kihívásokra, mint például a regionális szint helye, szerepe nem kellene adekvát válaszokat adni. Emellett a közigazgatási rendszerek sajátjaként létező elavulás, ami a viszonylag gyorsan változó politikai, gazdasági, társadalmi körülményekhez való lassú alkalmazkodásból fakad, szintén elengedhetlenné teszi a korszerűsítést.

Az erőforrások korlátozottsága, a szolgáltatások minőségi jellegének erősítése, a növekvő lakossági elvárások egyenként és összességükben is

²⁴ *Hrubi László*: A területfejlesztés kérdőjelei. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000.

olyan tényezők, amelyek közvetlenül vagy közvetve a figyelem középpontjába állítják a működés kérdéseit.²⁵

A hetvenes évek „felelőtlen” közzszolgálati bürokráciáját a nyolcvanas évek meghatározó tendenciái (kiterjedt piac, új szervezési, vezetési formák megjelenése és alkalmazása, és legfőképpen a demokrácia kiteljesedése) gyökeresen átalakították. A kilencvenes években megjelentek az új, megerősödött egyéni stratégiák, kifejezésre juttatva a vélt véleménynyilvánítás, a választás szabadságának értékeit. A hangsúly az egyénre helyeződött, akinek fogyasztói, vásárlói, polgári mivolta felértékelődött, és meghatározóvá vált a társadalom életében.

„Hatékony szervezet kialakítása és fenntartása életfontosságú a helyi politikai program sikeres megvalósítása szempontjából” – írta két neves angolszász kutató, néhány évvel ezelőtt publikált könyvében.²⁶ Ez a megállapítás is ráirányítja a figyelmet arra a körülményre, hogy az önkormányzatok két alapvető funkciója a

- helyi politikai érdekek kifejezése, valamint
- a különböző szolgáltatások biztosítása

is szervezeti keretek között valósul meg, így az említett feladatokkal leginkább adekvát szervezeti forma megtalálása alapvető jelentőségű.

Az előbbi vitathatatlan gondolat ellenére az önkormányzati szervezetekről való gondolkodás gyakran megreked a jogi, normatív megközelítésnél, amely csak azokat az alapvető törvényi kereteket határozza meg, amelyen belül a helyhatóságok működnek. Ugyanakkor ez az aspektus nem tükrözi vissza a helyi önkormányzatok strukturális változatosságát, sokszínűségét.

A szervezet, így az önkormányzati struktúra felépítését akkor kell alapvetően megváltoztatni, ha:

- döntően megváltoznak a környezeti elvárások, új feladatok, követelmények fogalmazódnak meg,
- ha merőben új célok vannak kitűzve, amelyek a korábbiaktól eltérő működési módokat feltételeznek,
- ha gyökeres változás szükséges a menedzsment, valamint a munka- és felelősség-megosztás rendszerében és ebből fakadóan a koordinációs mechanizmusokat illetően is,

²⁵ Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2006.

²⁶ J. Baratt and J. Dows: Organising for Local Government. Logman, 1983. (Idézi JÓZSA)

- ha a szervezeti kultúrában és a személyzeti politikában mélyreható változás következik be, vagy illet szándékozunk végrehajtani, így módosítani kell a szervezeti szerepet és a struktúrát is.²⁷

Minden túlzás nélkül állítható, hogy a tanácsrendszerrel az önkormányzati szisztémára történő váltás mind a négy szervezeti változást indukáló feltétel teljesülését eredményezte.

Kiemelendő az új célok és működési módok hatása tekintetében, hogy a helyhatósági rendszer – előbb említetteken kívüli – minőségileg más céljai is rögzítést nyertek az Ötv. indokolásában, amikor a jogalkotó részletesen szolt a meghaladni kívánt tanácsrendszer sajátosságairól.

„A szovjet típusú államszervezet megoldásaihoz hasonló magyar tanácsrendszer a túlközpontosított, valamint adminisztratív módszereket előnyben részesítő társadalmi és gazdaságszervezés helyi kiszolgálója volt. A túlzott centralizáció kevés teret adott a helyi önállóságnak. A helyi cselekvések demokratikus irányítói ténylegesen nem a választott testületek, hanem a tanácsi vezetők voltak, akiket felsőbb állami szervek kézi vezérlelssel kívántak mozgatni, és akik egyben alá voltak rendelve a szintén felülről vezérelt monolitikus állampárt helyi szervezetének is.”²⁸

Az új célok tehát a korábbiaktól eltérő kapcsolatrendszerek, együttműködési formák kialakításának szükségességét vetették fel. Mindenek előtt a központi és a helyi szintek, valamint a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok, az egyes önkormányzati szintek, valamint a helyhatóságok és más szerveződések viszonylatainak átrendezése és ezek között egy viszonylagos egyensúly megteremtése vált indokolttá.

Itt említhető meg zárójelesen, hogy a várakozásokkal szemben az önkormányzatok nem kapták meg azt a szintű támogatást a helyi civil szféra szereplőitől (egyesületektől, alapítványoktól stb.), amelyet a rendszerváltozás után joggal feltételeztek, így ez a viszonyrendszer nem alakulhatott konfliktusmentesen. Mindehhez köze van annak is, hogy a helyhatóságok túlpolitizáltsága akadályát képezi a helyi társadalommal való szoros és sokszálú kapcsolatrendszer kialakításának. Mindezen folyamatok legfőbb vesztese a magát sok tekintetben becsapottnak, magára hagyottnak érzett választópolgár, aki a keserű tapasztalatok birtokában az elforduló, passzív, közömbös szemléltő stratégiáját választja, vagy nosztalgiával gondol a régi időkre.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a helyi igazgatásban a paradigmaváltás szervezeti aspektusa alapvetően megvalósult, ugyanakkor ellentmondásosan valósult meg, tehát egyfelől egy új helyhatósági struktúra és

²⁷ Gáspár Mátyás: Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Szervezőmód-szertani Betéti Társaság, Bp., 1993.

²⁸ Lásd az önkormányzati törvény indokolása

szemléletmód intézményesült, másfelől ezzel nem minden esetben járt együtt a működés más tényezőinek (pl.: személyzet, finanszírozás, működés stb.) hasonló mértékű és maradéktalan korszerűsítése, így a rendszer egésze bár lényeges fejlődésen és javuló hatásokon ment át, mégis egyes területein egyenetlen maradt, abban a korszerű és elavult elemek keverednek. Mindez végső soron funkcionális zavarokban nyilvánul meg, amelynek kezelése csak rendszerszemléletű fejlesztés és komplex eszközök igénybevétele révén valósítható meg. És tegyük hozzá: remélhetőleg megvalósítható!

Irodalom

- Ádám Antal*: Az önkormányzati rendszer alkotmányi összefüggéseiről. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000. 151–157.
- Fazekas Marianna–Ficzere Lajos*: Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Bp., 2002. 19–44., 293–294.
- Gáspár Mátyás*: Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Szervezőmód-szertani Betéti Társaság, Bp., 1993. 249.
- Hajdú Zoltán*: A területiség problematikája a magyar közigazgatásban. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000. 203–209.
- Hajnal György–Gajdoschek György*: Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 6. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2002. 11–24.
- Horváth M. Tamás*: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2002. 15–72., 161–207.
- Horváth M. Tamás*: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2005. 25–164., 209–258., 299–317.
- Horváth M. Tamás*: Pártok a helyi önkormányzatokban. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1996. 22–25., 56–87.
- Hrubí László*: A területfejlesztés kérdőjelei. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000. 224–240.
- Józsa Zoltán*: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2006. 10–27., 119–130., 224–246.
- Dr. Kiss László*: Önkormányzatok-önkormányzás, önkormányzati alapjogok. In.: Dr. Kiss László (Szerk.): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből, Pécs, 1996. 381–406.
- Schmidt Géza Dr.–Kadók Ferencné–Herneczky Frigyesné*: Útmutató az önkormányzatok és költségvetési szerveik költségvetésének összeállításához és gazdálkodásához. Szervezőmódszertani Betéti Társaság, Bp., 1995. 7–28., 34.
- Táll Éva* (szerk.): Változások és átváltozások a helyi hatalom csúcán. MTA Politikai Tudományok Intézete, Bp., 1993. 7–10.
- Verebélyi Imre*: Európai értékek és hazai kihívások helyi önkormányzati rendszerünkben. In.: Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. (Szerk.: *Verebélyi Imre*) MKI, Bp., 2000. 69–82.

- Visegrády Antal*: A jog- és állambölcselet alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2001. 256.
- Wiener György*: Politika és önkormányzat a rendszerváltás időszakában. Társadalmi Szemle, 1993. évi 5. szám 38–41.
- Wiener György*: Regionális államreform Magyarországon. In.: Magyar közigazgatás a reformok útján. BM IDEA Program, 2003. 8–19.